

1990年代の行政改革と政治主導

——反利益集团的要素と自律的個人像（5）

宗 野 隆 俊

目次

はじめに

- I 戦後日本における政策策定過程
- II 反利益共同体の思潮と行政改革（以上、338号）
- III 民営化と特殊法人改革の展開（以上、339号）
- IV 政治主導型政策策定過程への志向
 - 1 視角
（中略）
 - 7 総合企画会議の構想（以上、340・341号）
（中略）
 - 11 フィスカルポリシーとしての公共事業の維持（以上、343号）

V 規制改革への志向の「内在化」

- 1 視角——競争力強化を志向する規制改革
- 2 日米構造問題協議以前の通商摩擦（1980年代）
- 3 大店法の運用における裁量性
- 4 大店法規制緩和への傾斜（以上、本号）

VI 行政改革会議と内閣機能の強化

VII 国家機能の再編成

VIII 立法の過剰と議会の衰退

IX 動員イデオロギーとしての「自律的個人」

V 規制改革への志向の「内在化」

1. 視角——競争力強化を志向する規制改革

前章までに、1990年代の行政改革を準備するものとしての80年代の行政改革を、国鉄分割民営化といわゆる中曽根民活路線に焦点をあてつつみてきた。この2つの動向は、いずれも中曽根康弘内閣期に本格化したものであるが、両者間には若干の時差があり、また前者は主として国内の財政問題が主因となったのに対して、後者はアメリカからの内需拡大要求が少なくとも1つの大きな契機となったという違いがある。実は、この2つの行政改革動向の時差と改革圧力の出所の差異は、86年代最後期から90年代初期にかけての行政改革の1大特徴を考えるうえで、示唆に富むものである。1大特徴とは、この時期の行政改革においては、「市場参入を阻む規制の除去への志向が、主としてアメリカからの圧力によって高まり、それが国内政策に内在化されていく過程」が明瞭に現れるということである。この時期の行政改革は、1990年代の行政改革の課題とされた「競争的経済環境に親和的な規制改革」への橋頭堡としての意義をもっていたのである。

ここで、80年代から90年代にかけての行政改革をめぐる動向をごく大雑把にみておこう。

1981年3月16日に発足した第二次臨調は、83年3月14日に「行政改革に関する第5次答申—最終答申—」を提出し、翌日に解散、これを引き継ぐ3次にわたる臨時行政改革推進審議会が数次にわたる答申を行ってきた。このうち、第二次臨調と第一次行革審は、国鉄をはじめとする公社の民営化を最大の政策アジェンダとするものであるのに対して、第二次行革審は、「公的規制の緩和等に関する答申」（昭和63年12月1日）を提出しており、これに基づき「規制緩和推進要綱」（昭和63年12月13日）が閣議決定され、規制緩和に関する本格的な議論が開始されることになる。

1) いわゆる第一次行革審は83年6月28日に発足、1986年6月27日に解散、第二次行革審は1987年4月20日に発足、1990年4月19日に解散し、さらに第三次行革審は1990年10月31日に発足、1993年10月30日に解散した。

勿論、第二次臨調と第一次行革審の時代も、いわゆる中曽根民活下、アメリカの内需拡大要求を受けて土地政策及び都市政策における大規模な規制緩和が敢行されたことが没却されてはならない。しかし、第二次臨調・第一次行革審の時期と第二次行革審以降の時期とでは、規制緩和の位置づけに重要な相違があると思われる。それは、後者の時期における規制緩和が戦略的自覚を伴って推進されたのに対して、たとえば前者の時期における土地政策をめぐる規制緩和は、中曽根首相の「天の声」ともいわれたように、時に政策的な脈絡や体系性を無視した突発さで行われたからである。²⁾

なお、第二次行革審の課題については、増島俊之の言が示唆的である。増島は、第二次行革審の規制緩和課題を「経済構造調整を行政改革という旗印の下でも進めるための検討」とした上で、「経済構造調整の中の項目である金利の自由化も、大規模店舗規制の緩和も」含む第二次行革審の答申の延長上に、「現在の規制緩和の努力」があると述べる。³⁾ また、1993年8月に発足した細川護熙内閣期の総務事務次官であった増島は、細川内閣の「初仕事」を規制緩和の推進であったとし、細川内閣で当初目指されていた規制緩和は、許認可の合理化という数の要素のみを問題とするものではなく、「経済の活性化、黒字減らし、内外価格差の是正、これに役立つ具体的な規制緩和」の推進こそが枢要であることが認識されていたとする。⁴⁾

さらに第三次行革審も、規制緩和をその主要な検討課題とする。第三次行革審「最終答申」（平成5年10月27日）は、「平成6年度内を用途に、規制緩和に関する中期的かつ総合的なアクション・プランを策定する」⁵⁾ことを掲げ、1995年3月には、上記答申に基づき「規制緩和推進計画」が閣議決定（平成7年3月31日）されている。このように、第二次行革審以降、行政改革の課題に、本格的な規制緩和という大きな幹が加わったのである。

2) 拙稿「1990年代の行政改革と政治主導——反利益集団の要素と自律的個人像（4）」、彦根論叢343号、72-83頁

3) ここにおける「現在」とは、1990年代の行政改革が1つの画期を迎える行政改革会議発足の前年（1995年）である。

4) 増島俊之『行政改革の視点』、良書普及会、1996年、3頁、117頁

5) 総務庁編『規制緩和推進の現況』、大蔵省印刷局、1995年、資料編12頁

第二次行革審と1990年代行政改革の主要テーゼである「競争的経済環境に親和的な規制改革」の間には依然距離があるものの、前者は後者を準備する不可欠の時期を提供したものである。

さらに、考察の対象時期をさらに先に延ばすならば、爾後の行政改革の趨勢を規定するという意味で90年代行政改革の最大の山場といい得る行政改革会議「最終報告」（平成9年12月3日）⁶⁾においても、規制緩和が主要アジェンダの1つとして位置づけられていることがわかる。すなわち、最終報告は、「『この国のかたち』の再構築を図るため、まず何よりも、肥大化し硬直化した政府組織を改革し、重要な国家機能を有効に遂行するにふさわしく、簡素・効率的・透明な政府を実現する」との目標を宣言し、「今回の行政改革の基本理念は、制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを改め、自律的な個人を基礎としつつ、より自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システムへと転換すること」と説き、さらに「徹底的な規制の撤廃と緩和を断行し、民間にゆだねるべきはゆだね」⁷⁾ねばならないと主張する。

ここで、90年代行政改革の最重要のキーワードともいうべき「自律的な個人」の創出と、「自由かつ公正な社会」の構築のための「徹底的な規制の撤廃と緩和」という構図が浮かび上がる。規制緩和が、90年代行政改革の最重要アジェンダの1つに数えられていることが了解されよう。

さて、第二次行革審以降の規制緩和の趨勢は、上にも述べたように、国内要因のみにより形成されたものではない。1970年代後半から1980年代にかけて、主要先進国は軒並み規制緩和政策を採用していく。70年中盤のアメリカにおけるトラック運送や航空産業分野での参入規制緩和、長距離電話市場への競争導入、80年代のイギリスにおける電気通信分野の民営化、運輸・交通部門の民営化などが代表的なものである。NPM (New Public Management) の先進国として脚光を浴びたニュージーランドの規制緩和政策なども、アメリカやイギリ

6) なおこの最終報告に基づき、平成9年12月4日に「行政改革会議最終報告に関する対処方針」が閣議決定（平成9年12月4日）されている。

7) 行政改革会議事務局OB会編『21世紀の日本の行政』、行政管理研究センター、1998年、34頁

スにおける規制緩和の先進事例を「学習」しつつ推進されたものといってよい。

規制緩和の世界的潮流を形成する契機として、まず念頭に浮かぶのは、財政構造の悪化であるが、これ以外にも、規制緩和への政策転換を促す実態的要因と、この政策転換を理論的に支える、その意味で規制緩和に親和的な理論の形成・普及という思想的要因がある。

実態的要因とは、技術進歩・革新、経済のグローバル化などである。このうち前者は、技術進歩・革新による規制の妥当性根拠の動揺である。自由競争状態への放置が経済的な最適状態の達成を阻害するとされてきた領域（たとえば電信電話の領域やエネルギー供給の領域）では、市場参入を規制する事業免許や許可などの措置がとられてきたが、これに対して、かかる領域における技術進歩・革新（マイクロウェーブ、光ファイバー、インターネット、小規模高効率発電、自然エネルギー発電等々）により、規制の理論的根拠とされてきた自然独占の概念には見直しが必要であると主張されている。⁸⁾

後者の経済のグローバル化は、ガット・ウルグアイラウンド交渉に典型的にみられるように、関税・非関税障壁の撤廃を迫り、先進国企業の外国市場参入を増加させる要因である。関税・非関税障壁の撤廃は、海外企業を受け入れる国内市場に新たな変化を喚起する。すなわち、新規市場の開拓と参入をはかる企業は、規制の種類や程度によって参入先国を選定するようになり、さらにこのような参入企業の態度は、国外企業を受け入れようとする国の規制体系に強力な緩和圧力をかけずにはおかないのである。⁹⁾ここから、「競争力強化のための規制緩和」すなわち「規制改革」を求める政策圧力が、国内のアクターからも生じるに至る。

これらの規制緩和推進要因のうち、特に経済のグローバル化による規制体系改革の圧力は、既に第二次行革審の活動期には、日本の市場開放及び規制緩和への要求として顕在化していた。その過程は、アメリカからの、「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」（昭和48年10月1日法律

8) 川本明『規制改革』、中央公論社、1998年、81-83頁

9) 中川淳司「規制緩和の国際的文脈」、橋本寿朗・中川淳司編『規制緩和の政治経済学』、有斐閣、2000年、13-14頁

第109号、以下、大店法）の市場参入規制に対する緩和・撤廃要求に見出される。大店法は、1989年9月以降約2年に亘る協議を重ねた日米構造問題協議（Japan-U.S. Structural Impediments Initiative, SII）において、日米間の本格的な政策調整対象となった法律である。一連の協議の帰結である日米共同最終報告においては、大店法の改正及び改正後2年以内の見直し、運用適正化措置の実施が合意され、最終報告提出後、同法は、運用上の規制緩和と法改正を経て、2000年6月1日に廃止された。

本章では、日米経済摩擦の渦中での内需型経済体質への転換という課題を抱えた日本政府が、この課題を達成するために、流通規制緩和とりわけ大店法の規制緩和、さらには法改正を選択していく1990年代前半の過程を検討する。特に、日米構造問題協議における大店法をめぐる交渉とその日本側政策への反映は、「外圧」による規制緩和要求が、「競争力強化を志向する規制改革」を求める国内からの政策圧力を誘発し増強していく過程を見るうえで、格好の材料を提供する。

前半部では、1980年代前半期から日米構造問題協議に至るまでの日米通商摩擦の歴史を、ごく大雑把に概観する。この作業は、「経済のグローバル化に伴う規制改革圧力の内在化」「経済のグローバル化に伴う競争政策志向の内在化」という本章のテーマを追求する上で、決して無駄ではなかろう。また、日米構造問題協議における大店法規制緩和の要求を考察する前提として、同協議以前の大店法における規制の在り方をみておく。

2. 日米構造問題協議以前の通商摩擦（1980年代）

（1）1980年代の日米通商関係の概観

戦後の日米経済関係は、基調としては堅実かつ持続的な「同盟」関係であり続けたといってよい。しかしながら、両国の経済関係は、安定した基調のなかにも、日米の経済力の対抗関係にも規定され、ある程度の起伏を含んだ軌跡を描いている。本節では、その軌跡を、通商関係をめぐる幾つかの象徴的な出来事を時代の典型的な事象としつつ、ごく大雑把に振り返る。通商関係の枠組を

超えた両国の文化や制度運用の在り方全般にわたる差異が先鋭化する契機となった日米構造問題協議の意味を把握するためにも、それ以前の通商関係の意味を知ることが必要であろう。

1980年代の日米経済関係はそのまま両国間の通商摩擦関係であるが、経済摩擦自体は、1970年代前半に既に決定的に顕在化していた。ベトナム戦争の終結、米ソのデタントの進行の一方で、アメリカは経済的地位の低下傾向を回避できず、ベトナム戦争における莫大な戦費支出の影響もあり、ドルの実質的価値の低下が進行していく。多くの産業分野で、アメリカの比較優位の地位が動揺したのは、この時期である。当時の世界経済におけるアメリカ経済の相対的地位低下を劇的に示す出来事として、ニクソン・ショックがしばしば挙げられるが、ほぼ同じ時期に戦後日米通商関係の画期となる日米繊維交渉が行われている。

しかし、日米間の通商摩擦は繊維分野のみにとどまらなかったのである。繊維の次は鉄鋼分野で摩擦が顕在化し、1968年と72年に、日本は第1次と第2次の鉄鋼対米輸出自主規制を行い、当該分野では保護貿易が常態化することになる。さらに自動車分野においては、1975年にダンピング提訴され、日本は1982年に対米自動車輸出自主規制措置に踏み切る。これと前後して、カラーテレビに関する政府間協定の締結、鉄鋼のトリガー価格制度の実施、工作機械の輸出自主規制、特殊鋼の輸入割当制など、個別商品分野における保護主義的交渉が拡大する。

これら一連の摩擦と規制措置の背景には、石油危機以降のアメリカ経済の競争力低下があることは、いうまでもない。この時代の日米通商摩擦の特徴は、アメリカ経済の低落を反映して、日本側の対米輸出が摩擦問題の中核に位置していたことである。

これと対照的に、1980年代の両国間の通商摩擦においては、日本市場の排他性・閉鎖性が主たる争点となった。日本市場の排他性と閉鎖性、及びその輸入障壁につき、1982年にはアメリカ側が包括的な報告書をまとめ、日本政府もこれに答える形で、1985年4月9日の経済対策閣僚会議において、市場開放行動計画（アクションプログラム）の策定を決定する。しかし、7月30日に策定さ

れた市場開放行動計画も、アメリカの対日貿易赤字を好転させるものではなかった。¹⁰⁾

市場開放行動計画に代わり、具体的成果を約束する政策が、日本に対して求められた。いわゆる「結果主義」の時代の到来とともに開始されたMOSS協議（Market-Oriented Sector-Specific Discussions）が、それである。これは、1985年1月に、中曽根首相がレーガン大統領と会談した際に、設置の合意をみたものである。MOSS協議では、電気通信、エレクトロニクス、医薬品・医療機器、木材製品の4分野が協議対象となり、各分野で本会議と専門家会議が行われた。

MOSS協議の画期的な点は、個別的産業分野を超えた全般的な貿易障壁として、関税・外資規制、基準・認証、特許手続、国内制度・慣行などを総合的に検討対象としたことにあるとされる。その結果、日本の産業構造全般に関わる議論が、日米双方によって互酬されるという新たな事態が出現することとなった。たとえば、審議会の権限や審議会への参加者の問題、産業への行政官僚制の影響、官僚制による産業政策をいかに是正するかといった論点が浮上したのである。¹¹⁾ここでのアメリカの戦略は、当然にアメリカの国益に適う日本市場の自由化を達成することであるが、その姿勢は後の日米構造問題協議以降のアメリカの姿勢にも一貫している。アメリカからの政治的人力が日本国内の政策の内容、及び政策の策定過程に無視しえぬ影響を及ぼすような状況が、ますます強まっていくのである。

このことは、1986年1月10日に発表された「MOSS 協議に関する日米共同報告」に明瞭にみてとれる。同報告では、4分野での協議の成果がまとめられ

10) アメリカ通商代表部 (Unites States Trade Representative, USTR) のまとめた報告書は、日本政府の障壁を、①輸入政策（関税、輸入割当制、非公式の量的制限、税関）、②規制政策（規格・検査、ラベリング及び認証、認可、独占禁止、投資、金融・資本市場など）、③産業政策（産業誘導、政府助成の共同研究開発プロジェクト、行政指導、政府調達、政府独占と国家貿易）とし、これらにつき、詳細に論じるものであった。

これに対して、日本政府は1985年7月30日に市場開放行動計画を策定し、原則自由・例外規制を基本前提として、①関税、②輸入制限、③基準認証、④政府調達、⑤金融・資本市場、⑥サービス・輸入促進等、の6分野について、市場参入障壁の緩和を目指すこととした。なお、市場開放行動計画の骨格要旨につき、細谷千博・有賀貞・石井修・佐々木卓也編『日米関係資料集1945-97』、東京大学出版会、1999年、1073-1077頁を参照のこと。

11) 鶴田俊正『日米構造協議と経済摩擦』、鶴田正俊・宮智宗七編『ポスト構造協議』、東洋経済新報社、1990年、7-8頁

ているが、たとえばそのうちの電気通信の分野では、電気通信端末機器市場に関する実施済事項として、1.製造業者作成データの受け入れ及び認定マークの自己貼付、2.端末機器技術基準を「ネットワークへの損傷」防止に必要なものに削減、3.管理面で利害関係者を除外した端末機器の中立的指定認定機関の設立、4.第一種電気通信事業者により電気通信役務の一部として提供されるものを含む、あらゆる端末機器を対象とする中立的指定認定機関の設立、5.申請審査の標準的事務処理機関を含む端末機器認定手続きの簡素化、が記載¹²⁾されている。

これら諸項目をみれば、MOSS協議において争われたのは、「官僚の自由裁量の余地をなくすか否か」¹³⁾であったことが判明する。共同報告の発表は、このアメリカ側の企図が、少なくともかなりの程度達成されたことを意味している。MOSS協議を中心とする日米経済交渉を経て、日本国内の政策決定過程の変化を示唆する現象が観察されるようになったのである。

(2) 日本市場の意味の変化

日米経済摩擦の歴史における次の段階は、1980年代後半の経済摩擦の段階である。この時期は、具体的には1985年以降およそ10年間の日米通商摩擦の性質変化を反映するものとなった。この時期の日米通商摩擦には、大きく2つの特徴がある。第1のそれは、先にも述べたように、「日本からの海外への輸出」に専ら摩擦の原因が存在した従来の経緯と異なり、この時期の経済摩擦の原因が「海外からの日本への輸入」の在り方に求められたことである。第2のそれは、——この点は、市場開放行動計画の策定、MOSS協議からの継続というべきであるが——日本国内の制度や慣行に貿易障壁を見出す姿勢が、アメリカ側においてより顕著となっていく点である。¹⁴⁾

この時期の日米経済摩擦を考える上で前提とすべきことは、アメリカにとつ

て日本市場のもつ意味が大きく変化したことである。1985年9月のプラザ合意は、為替レートを大きく変動させた。これにより急速に円高が進み、ドル換算での日本人の平均所得が大幅に上昇したが、為替レートの変化による所得増加は、海外から見るならば、日本市場の拡大として映じる。単純に考えて、日本の市場規模は1985年以降の10年間で3倍近く拡大したが、このような状況が海外からの日本市場への参入を誘導するのは、蓋し当然であった。

かような変化は、日米経済摩擦の内容にも明瞭に反映される。自動車为例にとると、1980年代前半における自動車貿易の摩擦原因は、専ら日本からアメリカへの輸出であった。しかし、90年代のアメリカの対日要求は、日本国内でのアメリカ車及びアメリカ製自動車部品の需要拡大である。また、小売・流通業では、アメリカの大型玩具小売チェーンであるトイザらスの日本市場進出に際して、大店法がその障壁となっているという指摘が、後に見る日米構造問題協議で、アメリカ側主張の有力な根拠となった。

これらの事象をみるに、日米通商交渉において、日本国内の経済制度運用や経済慣行の変更を政策課題とするインセンティブが、アメリカ側には明らかに存在したのである。

(3) 前川リポート

5ヶ国蔵相・中央銀行総裁会議「プラザ合意」(1985年9月22日)の主導にみられる、日本経済の輸出体質に対するアメリカの戦略は、円高の浸透による内需主導型経済への転換であった。その契機は、ドル高によるアメリカの輸出競争力の低下と輸入の増大、そしてアメリカ国内での保護主義の高まりであった。カラーテレビの市場秩序維持協定、自動車の輸出自主規制(VER)、半導体の関税引き下げなど、両国間の貿易インバランスの是正を企図した措置がとられたにも拘らず、対日貿易の赤字幅はさらに大幅な拡大を続けていた。プラザ合意において確認された日本経済の内需主導への転換を、日本政府は自らの政策的意思として表明する必要に迫られる。ここで整えられた装置が、中曽根首相の私的諮問機関として1985年10月31日に発足した「国際協調のための経済構造調整研究会」(会長=前川春男前日銀総裁)と、同研究会が翌1986年4月

12) 「MOSS 協議に関する日米共同報告」の内容については、細谷他前掲10)、1082-1096頁を参照のこと。

13) 佐々木毅『いま政治になにが可能か』、中央公論社、1987年、44頁

14) 伊藤元重「貿易と産業構造」、鴨武彦・伊藤元重・石黒一憲編『リーディングス国際政治経済システム2 相対化する国境I』、有斐閣、1998年、234頁

7日に提出した報告書（「国際協調のための経済構造調整研究会 報告書」、以下、前川レポート）であった。さらに、同じく前川を代表とする「経済審議会 経済構造調整特別部会報告」（以下、新・前川レポート）が、1987年4月23日¹⁵⁾に提出されている。

前川レポートは、「市場アクセスの一層の改善と製品輸入の促進等」を提言の1つとする。そこでは、先にみた市場開放行動計画（アクションプログラム）の完全実施の促進が目指され、「流通構造の合理化の促進、流通・販売に係る諸規制の見直し」がアジェンダとされている。

新・前川レポートにおいては、「国際的に調和のとれた産業構造」が目指すべきものとされ、「内外競争条件の整備」というアジェンダの具体的内容として、流通、金融、建設、農業、運輸、通信等の分野における規制緩和、市場アクセスの一層の改善などの必要性が訴えられている。また、従来の流通業において、小売業に関する公的規制が各種目的から加えられてきたとして、「我が国の経済社会条件の変化によりこれらの諸規制の意義がうすれてきている面もあり、販売許可等に係る制度・運用の見直しが迫られている」ことを認めている。

前川レポート及び新・前川レポートの要旨は、いうまでもなく、経済摩擦激化という環境での内需型経済体質の構築であった。そして、両レポートが流通に関わる規制緩和を重要な政策提言として位置づけていることから判明するように、この時代の日本経済の課題とされた経済構造調整（特に対アメリカの）¹⁶⁾の手段として、流通規制緩和が政策アジェンダとされていたのである。このことは、本来的に経済活動への競争原理の導入と企業間競争の促進をその目的とするはずの規制緩和という政策選択が、「財政再建や貿易摩擦への対応あるいは内需拡大という特殊日本的」な課題に対応するべくうちだされたことを意味する。¹⁷⁾

では、規制緩和政策の導入対象とされた流通規制とはどのようなものであったのか。3節及び4節において、大店法の運用における規制の在り方につき概観する。

3. 大店法の運用における裁量性

（1）大店法の参入規制機能

大店法は、1974年の施行後、数次にわたる改正と運用見直しを経て、2000年6月1日をもって廃止された。大店法は、「消費者の利益の保護に配慮しつつ、大規模小売店舗における小売業の事業活動を調整することにより、その周辺の中小小売業の事業活動の機会を適正に確保し、小売業の正常な発達を図り、もって国民経済の健全な進展に資する」（1条）ことを目的とする。大店法が、分野調整法とされる所以である。すなわち、大店法は、大規模小売事業者にとっては参入規制法として、中小小売事業者にとっては保護法としての意味あいをもつ。そのため、大店法は、規制による競争抑制機能をもつ法律の典型とされてきた。以上を要するに、大店法のエッセンスは、需給調整の考え方に基づく参入規制・調整機能の発揮であるといえよう。

大店法は、一定規模の店舗面積を有する商業施設の出店に対する規制を課すものであるが、この店舗面積の規模の変遷及び出店調整手続に関する法改正、運用変更を数次に亘って重ねてきた。その起伏に富んだ経緯が、この法律をめぐる諸問題の要因となってきた。以下では、その経緯を、いくつかの時期に区分して概観する。¹⁸⁾

（2）制定当初の大店法

大店法制定当初の出店調整手続の骨格は、大要以下のようなものであった。

① 1,500㎡以上（都特別区、政令指定都市は3,000㎡以上）の売り場面積を

「構造分析」、中小企業事業団・中小企業研究所、1989年、239頁

18) 大店法の立法及び改正の過程の法的分析については、日米構造問題協議を受けての法改正まで視野に入れた土田和博「大規模小売業者と小売市場」、金子晃・土田和博・和田健夫・藤田稔『現代経済法講座6 流通産業と法』、三省堂、1993年、113-128頁、152-156頁、および坂本前掲16)を参照のこと。

15) 前川レポートはエコノミスト1986年8月27日号に、新・前川レポートはエコノミスト1987年5月12日号に、それぞれ掲載されている。

16) 坂本秀夫『大型店出店調整問題』、信山社、1999年、34頁

17) 渡辺俊三「規制緩和と中小企業」、中小企業事業団・中小企業研究所編『中小企業のメ

有する建物（大規模小売店舗）を新設しようとする者（建物設置者）は、省令で定められた事項（氏名、建物所在地、店舗面積等）を通産大臣に届け出なければならない（3条1項、以下、3条届出）。

- ② さらに、当該店舗において小売業を営もうとする者（小売業者）は、開店日の4月前までに、通産大臣に対して、店舗の所在地、開店日、店舗面積等々の事項を届け出なければならない（5条1項、以下、5条届出）。5条届出を受けた通産大臣は、当該出店が出店予定地域の流通秩序を攪乱するおそれがあると認められる場合には、大規模小売店舗審議会（以下、¹⁹⁾ 大店審）の意見を聞いて、届出受理の日から3月以内に、小売業者に対して、開店日の繰り下げまたは店舗面積の削減につき是正を勧告できる（7条1項）。
- ③ さらに、通産大臣は、小売業者が是正勧告に従わない場合には、届出の対象となった店舗の開店日の繰り下げまたは店舗面積の削減を命令することができる（8条1項）。通産大臣に対する届出、通産大臣による是正の勧告及び命令の対象となるのは、開店日と店舗面積のみではなく、閉店時刻（9条1項）と休業日数（9条2項）も同様である（9条4項）。

以上を要するに、制定当初の大店法は、一方でその条項において届出という言葉を用いつつ、他方では、通産大臣による是正勧告及び是正命令の権限を残しており、実質的に強制力を有する事業参入調整機能を内包するものとなっている。

（3）事前商調協と事々前商調協の出現

上にみたような立法初期において、大店法の運用上の問題は、つとに指摘されていた。大店法の規定によれば、3条届出の後、5条届出を経て、その後通産大臣は、大規模小売店舗の小売事業活動が周辺中小小売業に相当程度の影響

19) 出店予定地域の流通秩序の攪乱のおそれがある場合とは、法文上、「届出に係る大規模小売店舗の周辺の人口の規模及びその推移、中小小売業の近代化の見通し、他の大規模小売店舗の配置及び当該他の大規模小売店舗における小売業の現状等の事情を考慮して、その届出に係る事項が実施されることによりその届出に係る大規模小売店舗における小売業の事業活動がその周辺の中小小売業の事業活動に相当程度の影響を及ぼすおそれがあるかどうかを審査し、そのおそれがあると認められる」（7条1項）場合をいう。

を及ぼすおそれがあると判断する場合に、大店審の意見を聞いて、開店日、店舗面積等々につきは正勧告、さらにはは正命令を行うことができる。ここで大店審は、店舗所在地の商工会議所又は商工会の意見を聴くこととされていたが（7条2項）、商工会議所又は商工会は自らの意見を定めるにあたり、商工会議所又は商工会内に設置される商業活動調整協議会（以下、商調協）に「諮ることが適当である」とする行政指導が行われている。同通達によれば、商調協の委員構成は、商業者、消費者、学識経験者の代表者のうちから選出するものとされている。これによれば、本来の法運用におけるフォーマルな商調協（正式商調協）は、5条届出の後に開催されるはずである。

しかしながら、本来5条届出の後に行われるはずの商調協が3条届出と5条届出の間に前倒しして、あるいは3条届出の前に開催される事態が、全国各地で頻発したのである。大店法においては、5条届出は営業開始日の4ヶ月前までになされねばならず、商調協の審査に時間的な制約が生じる。この制約を回避するべく全国の出店調整現場で行われてきた慣行が、商調協の前倒し開催であり、かかるインフォーマルな商調協は、事前商調協（3条届出と5条届出の間に行われるもの）あるいは事々前商調協（3条届出の前に行われるもの）と俗称される。大店法施行後しばらくの間、このインフォーマルな調整過程が無期限の審査期間で、各地で行われていたが、²⁰⁾ このような状況は、出店調整の大幅な遅滞と大店法運用に対する厳しい批判を招いた。

代表的な批判の論点は、正式商調協の調整審議機能の有名無実化であった。すなわち、事前商調協または事々前商調協による調整は、正式商調協を単なる事後承認の機関とし、出店影響に関して利害関係のない第三者による出店妥当性の判断を阻害するというものである。インサイダーの利害調整が出店調整手

20) 「通商産業省産業政策局長発、日本商工会議所会頭及び全国商工会連合会会長宛通達」（昭和49年2月28日付49産局第123号）

21) たとえば、1979年9月に埼玉県上里町に出店する意思表示を行ったジャスコの事例では、3条届出（1980年4月）の後5条届出（1985年9月）が行われるまでに5年5ヶ月の歳月が費やされているが、この間事前商調協は1年半にわたり10数回開催されたとされる。これにつき、鶴田俊正「国際化時代の大店法はどうあるべきか」、エコノミスト1988年12月13日号、47-48頁を参照のこと。

続を実質的に規定し、第三者たる非利害関係者の公正な観点が反映されないという批判である。

(4) 1978年の法改正

大店法の最初の法改正は、1978年の法改正（昭和53年11月15日、法律第105号）であった。主要な改正点は、以下のごときものである。

- ① 規制対象となる大規模小売店舗を、第1種大規模小売店舗（以下、第1種）と第2種大規模小売店舗（以下、第2種）とに区分する。この区分に従い、第1種は売り場面積が1,500㎡以上の、第2種は500㎡以上1,500㎡未満の建物にと、調整対象が拡大された。調整権限は、第1種が通産大臣に、第2種が都道府県知事に与えられた（3条1項）。
- ② 第1種の調整は通産大臣が行うが、第1種の設置者及びそこにおいて小売業を営もうとする者は、都道府県知事を経由して一定の事項を通産大臣に届け出なければならず（14条の3）、その際に都道府県知事は、当該大規模小売店舗が周辺の中小小売業の事業活動に及ぼす影響等に関して、通産大臣に意見を申し述べることができる（15条の2,1項）。
- ③ 第2種については、建物設置者及び小売業者から都道府県知事に届出があり、当該大規模小売店舗の出店が周辺の中小小売業の事業活動に相当程度の影響を及ぼすおそれがあると認めるときは、都道府県知事は、都道府県大規模小売店舗審議会（以下、都道府県大店審）の意見を聞いて、小売業者に対して開店日の繰り下げ、店舗面積の削減、閉店時刻の繰上げ、休日の増加を勧告することができる（7条1項、9条4項）。
- ④ また、都道府県知事は、第1種及び第2種の届出について、当該大規模小売店舗が所在する市町村の長に通知し（15条）、市町村の長は都道府県知事に対し意見を述べる（15条の2,2項）。

このように、78年改正法の要旨は、出店調整過程における都道府県の介在の強化であるといっていよい。都道府県知事は、第2種に関する出店調整に係る権限を獲得し、第1種についてもその窓口となることにより、当該大規模小売店舗に関して意見を申し述べる（15条の2,2項）。

以上のように、法文規定上地方自治体に大きな権限を与えた78年法改正ではあるが、事前商調協及び事々前商調協が主導権を握る実際の法運用を是正するほどのものではなかった。²²⁾

(5) 行政指導による出店抑制措置

78年法改正の背景には、中小小売商業者層の意向を受けた自民党商工部会の動きがあった。中小小売商業者層の意向とは、いうまでもなく大規模小売業者の出店威力の抑制であるが、78年法改正は、当時の大規模小売業者の出店意欲を大きく減殺するほどではなく、大規模小売業者の出店攻勢への防御意識は、中小小売商業者層の中にますます強くなっていた。このような状況が、早くも81年には、改正大店法に対する再改正の動きを喚起することとなる。たとえば、この時期、全国商店会振興組合などが、大規模小売店舗の出店調整手続における届出制から許可制への転換を求めて、自民党に対して組織的要求を行っていた。²³⁾

かかる状況の下で、82年1月に、法運用に関する重大な変更を含む行政指導が行われた。この行政指導とは、通産省産業政策局長名で発出された通達²⁴⁾に基づくものであり、その骨子は、

- ① 第1種大規模小売店舗の建物設置者と小売業者は、出店予定地の市町村などに対して、予め出店計画の内容を説明すること²⁵⁾
- ② 「第1種大規模小売店舗の出店が既に相当水準に達していると認められる市町村」における新規出店の届出、及び「小規模な市町村」における新規出店の届出は、都道府県知事を通じて自粛を指導すること、

22) 土田前掲18), 120頁

23) 改正直後の79年度の第1種の届出件数は、大店法制定以来最高の576件を数え、前年度の243件を2倍以上上回った。これにつき、日本経済新聞社編『大店法が消える日』、日本経済新聞社、1990年、101頁を参照のこと。

24) 土田前掲18), 120頁

25) 通商産業省産業政策局長通達「大規模小売店舗の届出に係る当面の措置について」（昭和57年1月30日付57産局第33号）

26) さらに、特定の大規模小売業者については、個別事業者ごとに、店舗新設の届出が抑制されるように指導することとされていた。この点につき、土田前掲18), 122頁、註3を参照のこと。

であった。

かかる内容を含む通達は、当然その正統化のためにそれなりの装置を必要とする。産業政策局長及び中小企業庁長官の私的懇談会としての「大規模小売店舗懇談会」が、それである。1981年10月に発足した大規模小売店舗懇談会は、翌82年1月29日に、大規模店舗の出店は当面抑制すべしとする旨の報告書を提出し、先述の産業政策局長通達は、これを受けてのものであった。

さて、上記産業政策局長通達には、3つの論点が指摘される。第1は、出店自粛を求められた「小規模な市町村」に関しては、人口30,000人未満の都市を指すものとする基準が設けられていた反面、「第1種大規模小売店舗の出店状況が既に相当水準に達しているものと認められる市町村」の明瞭な基準が示されなかったことである。そのため、通達は事実上の出店認可権限を有する通産当局の判断基準を不明瞭にし、その裁量性を高めるものであるとする批判が、当然になされる。²⁷⁾第2は、通達で求められた事前説明が、事実上の地元調整の場と化したという問題である。すなわち、この行政指導は、つとに問題として指摘されてきた事々前商調協をなかば正当化する意義を有していたわけである。そして、第3の論点は、重要な運用の変更が、法改正によってではなく、通達を介しての行政指導によって行われたことである。

このような、いわば事々前商調協の実質的な制度化には伏線が存在した。すなわち、事前説明の通産当局による容認は、当時既に全国各地の地方自治体で行われていた「横出し規制」や「上乗せ規制」を国レベルで追認したものである。²⁸⁾先に述べたように、出店調整手続には、大店法上のフォーマルな手続から想定されうる期間を大幅に超過する事例が多く発生したが、かかる事態に直面して、大規模小売業者は、規制対象面積以下の売り場面積を擁する店舗の開設を目指す傾向が強くなる。たとえば、78年の法改正以前の初期段階において、規制対象面積は1,500㎡であったが、これを超過する店舗新設に大きなコスト

27) 鶴田俊正・矢作敏行「大店法システムとその形骸化」,三輪芳朗・西村清彦編『日本の流通』,東京大学出版会,1991年,295頁

28) 矢作敏行・清成忠男「改正大店法と都市商業政策」,清成忠男・矢作敏行編『改正大店法時代の流通』,日本経済新聞社,1991年,41-42頁

がかかることを認識するに至った多くの大規模小売業者は、1,300㎡あるいは1,400㎡程度の店舗の開設を目指すようになった。

かかる動向に対して、多くの自治体が、条例や要綱により、中型店舗を規制するようになる。そもそも、78年改正法において、500㎡以上1,500㎡未満の建物に該当する第2種大規模小売店舗が新たに規制対象となったのは、当時多くの自治体が行っていた地域の独自規制を国が追認し、規制対象を中型店舗にまで拡大したものと評価されるのである。

以上を要するに、以下のように評価されよう。一方では、1,500㎡に満たぬ中型店舗に対する規制が、地方自治体の独自ルールたる条例及び要綱によって整備され、他方で、500㎡以上1,500㎡未満(第2種)、1,500㎡以上(第1種)という2種類の規制領域が法律により整備されたこととなる。いわば、「流通機構に対する国と自治体による重層的介入が制度化された²⁹⁾」ことになる。さらには、地域ルールとしての条例及び要綱による規制を国が追認してきたという経緯が、82年行政指導へと至る大店法中期までを規定する一大特徴であることも明らかであろう。

(6) 司法の場における大店法

大店法の制度運用は、法制定期より数次の大きな変遷の過程においても、事前商調協及び事々前商調協というインフォーマルな調整媒体を各地に生じさせていった。否、制度運用の変更が制度のインフォーマリティの度合いを増していったといつてよい。

こうした大店法運用の不安定性は、やがて司法の場においてその可否を問われることとなる。その代表的なものが、いわゆる岩手スーパー・マーケット訴訟(昭和57年3月16日東京地裁で第1審判決,昭和60年6月24日東京高裁で控訴審判決)である。同訴訟は、岩手県江釣子村に進出したジャスコに対して、通商産業大臣が大店法7条1項に基づいて行った店舗面積変更勧告につき、同

29) 鶴田俊正「日本の流通機構と「大店法」」,鶴田俊正編『世界と日本の流通政策』,日本評論社,1980年,18頁

30) 訴訟の大まかな内容は、以下のようなものである。

ジャスコ株式会社は、昭和54年9月18日、通産大臣に対して、第1種大規模小売店舗

県北上市の商店主117名（彼らは、本件店舗から半径4 km以内で営業している中小小売業者である）が取消を求めたものである。この訴訟については、「変更勧告の行政処分性」「周辺中小小売業者の原告適格」「訴えの利益」などが争点とされたが、本稿の文脈から最も関心を寄せるべきは、行政処分性をめぐる部分である。

原告らによれば、変更勧告は、店舗面積の削減を勧告するという効果と、その限度で営業を認めるという効果を有する二重効果的行政処分であり、部分的許可の実質を有する処分である。そして、この許可は周辺中小小売業者の権利ないし法的に保護された利益を侵害するものであり、行政処分性を有するものとされる。さらに原告らは、大規模小売店舗における小売業者の営業が届出制であるとする通産省側の主張に対しても、大店法が変更勧告や変更命令の規定を有することなどの点から、大店法の仕組みが許可制の実質を有するものであることを説く。³¹⁾ 変更勧告の行政処分性を説く原告らの主張の有力な根拠の1つは、大店法案を審議した衆議院商工委員会（昭和48年7月11日）における通産大臣及び通産省企業局次長等が、変更勧告が抗告訴訟の対象となる処分であること、周辺中小小売業者はこれにつき抗告訴訟を提起する原告適格を有することを答弁し、国会は同答弁を承認の上、変更勧告の行政処分性と周辺中小小売業者の原告適格を前提として大店法を成立させたという主張である。³²⁾

第1審原判決では、変更勧告は営業許可にあたらずとされ、その取消しを訴求する原告適格は原告に対して認められなかった。さらに控訴審判決においても、変更勧告の行政処分性は否定され、原告適格は認められなかった。³³⁾

また岩手中部ショッピングプラザにおいて店舗面積7,500㎡の小売業を営む旨を届け出た。通産大臣は、昭和55年1月12日付けで同社に対し、右店舗面積を6,390㎡以下まで削減するようにとの変更勧告を行った。これに対し、周辺中小小売業者117名は、右変更勧告は同社に対して店舗面積の一部削減を勧告するという効果と、6,390㎡までの店舗面積による営業を許可するという効果とを有する二重効果的行政処分であるところ、過大な店舗面積を許可し、周辺中小小売業者の権利ないし法的に保護された利益を侵害するものであるとして、許可処分の取消しを求めたものである。

31) 判例時報1035号、21-22頁

32) 判例時報前掲31)、22頁

33) 判決理由において、「変更勧告を受けたことによって、相手方の地位に生ずる変化は、これを受ける以前に比し変更命令を受ける蓋然性がより大きくなったということとどまるべ

これら判決の内容の当否はさておき、分野調整的行政による調整機能の不全、及びこれに対する批判が、司法の場で争われるほどに顕在化したことに注目すべきである。変更勧告が、控訴審判決理由において行政指導とも行政処分とも異なるものと評価されたことから判明するように、大店法に基づく業態間調整ルールの制度的位置づけが明確にされないまま、裁量性と融通無碍性が昂進していったということができよう。大店法7条1項に基づく変更勧告の行政処分性が争われた裁判で、判決が行政処分性を否定したことは、通産省にとり調整過程への介入の根拠となるべき変更勧告の法的性質の不明瞭制が、逆説的に証明されたことを意味するのである。

このような状況において、大店法に基づく出店調整過程の制度的妥当性そのものが、問われざるを得ない。岩手スーパー・マーケット訴訟は当時の全国における業態間紛争の1典型であり、大店法に基づく分野調整の在り方が限界を迎えていたことを意味する。その意味で、通産省は、この訴訟を典型とする司法過程においても、産業政策的な色調を強く帯びた流通規制の在り方を問われるに至ったのである。

4. 大店法規制緩和への傾斜

(1) 大店法に対する批判的観点

大店法の実際の運用においては、法規定の本来予定していなかったインフォーマルな調整手続が発生、進行していった。上にみた岩手スーパー・マーケット訴訟においては、大店法7条1項に基づく通産大臣の変更勧告の行政処分性の有無が裁判の主要争点となったものの、出店調整過程における商調協（原告によれば、同商調協は事前商調協としての実態を有する）の構成及び商調協での審議経過などについても、その適法性が争われている。

ものであって、このような地位の変化をもって、法律上の地位に変動が生じたということではできず、右の変化は、未だ事実上の影響にとどまるものというべきである。したがって、変更勧告は、法令に直接規定のない単なる行政指導とは異なるけれども、さりとて相手方に対する行政処分といえないと解すべきである。」とされる。この点につき、判例時報1156号、41頁を参照のこと。

この裁判を別としても、商調協における出店調整過程を一部利害関係者間の紛争調停過程として、その非合理性を問題とする観点が発生してくる。その観点とは、これを単純化するならば、大店法の規定とは本来関係のないインフォーマルな組織が、法に規定されたフォーマルな調整手続の前に地元利害の調整を図るべく設置され、結果、大店法の出店調整手続の不透明性を惹起し、一般消費者の利益を無視して既得権益を保護するシステムを形成しているというものである。³⁴⁾

実のところ、法運用における出店抑制的機能への、純粋な競争的観点からの批判は、早くから始まっていたのである。この批判的観点は、1980年代後半に至り、法の緩和ないし撤廃を求める主張とともに威力を増していく。その背景には、アメリカにおける日米貿易不均衡に関する非関税障壁論の高まりがある。すなわち、日米間の貿易不均衡の原因としての非関税障壁あるいはアメリカ小売業界の対日本市場進出への阻害要因として、大店法における出店規制機能をあげる論調である。その「外圧」ともいえる威力を含んだ論調については、後に簡単な整理を行うが、本節ではまず、それが日本国内の政策・実務レベルに及ぼした影響を確認する。なお、本節の分析対象は、日米構造問題協議の最中、さらには同協議の最終報告以前の時期である。

「外圧」を受けて、日本国内の政策・実務レベルからの重要な規制緩和提言が相次いで出されるようになる。このうち、臨時行政改革推進審議会（第二次行革審）「公的規制の緩和等に関する答申」（昭和63年12月1日）、及び産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会「90年代における流通の基本方向について（中間答申）—90年代流通ビジョン—」（平成元年6月9日、以下、「90年代流通ビジョン」）をとりあげる。

（2）臨時行政改革推進審議会「公的規制の緩和等に関する答申」

第二次行革審による「公的規制の緩和等に関する答申」は、大店法を含む流通に係る規制の緩和というアジェンダにつき、以下のような姿勢をとる。すな

わち、同答申は、「企業・個人の自主性、自己責任の原則の徹底を図るとともに、その創意工夫、民間活力の最大限の発揮を図るため、原則自由・例外規制の立場から規制は最小限のものとし、原則として競争的産業においては、需給調整の視点からの参入規制は行わない」（「Ⅰ 規制緩和の基本的考え方 4 規制緩和の具体的視点等」³⁵⁾）とする。

また、「大店法、酒税法、食糧管理法等による規制」につき、「新たな消費者ニーズにこたえ、産業の活性化を進める観点から、これら規制全般にわたる見直しを急ぐべきである」とし、さらに「規制の見直しに当たっては、自由な競争原理のメリットを最大限にいかすことを基本とし、供給側の参入に対する制約を緩和することにより消費者の選択の幅を拡大すること、競争を活性化させ生産性の向上を図ること、これらを通じて価格水準の低下を促進することに重点を置く必要がある」（「Ⅱ 個別分野の規制緩和等 1 流通」³⁶⁾）とする。

上記以外で特徴的なことは、消費者と生産者を二項対立的に区分した上で、「衣食住に係る嗜好の個性化・高度化、女性の社会進出等に伴う購買活動の時間的制約に対する不満の高まり、自由時間の拡大に伴う消費行動の多様化など消費生活を取り巻く環境」が「急速に変化しつつ」あるという前提のもと、消費者利益の最大化のために、消費者の「価格意識の高まりと厳しい選択」³⁷⁾により、流通構造の変革が促されねばならないとする視点である。

また、「公的規制の緩和等に関する答申」は、流通分野の改革のために、「関係行政機関の連携の充実を図り、政府として総合的な流通対策を確立し、流通の合理化、効率化を促進する」³⁸⁾とすることにより、政府が単に規制緩和を行っていく姿勢を表すのみならず、規制緩和後の、規制秩序に代わる競争促進的秩序を構築する主体として前面に出てくることを示唆している。

以上の基本的な姿勢に基づき、大店法運用に関する具体的な改革方策として提示されたのは、①3条届出前の事前説明の機能を、あくまで出店計画の事前

35) 臨時行政改革推進審議会事務局監修『行革審・全仕事』、ぎょうせい、1990年、104頁

36) 臨時行政改革推進審議会事務局前掲35)、108頁

37) 臨時行政改革推進審議会事務局前掲35)、108頁

38) 臨時行政改革推進審議会事務局前掲35)、108頁

34) 大店法に基づく出店調整手続の不透明化に対する代表的批判として、鶴田前掲21)、44-51頁を参照のこと。

の説明にとどめ、事々前商調協の機能を大幅に限定すること、②事前商調協の期間を限定し、出店調整に関するガイドラインの明確化を図ること、③地方公共団体による過度の規制については、その是正を図るべく指導すること、等々であった。³⁹⁾

(3) 産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会「90年代流通ビジョン」

第二次行革審による「公的規制の緩和等に関する答申」提出の翌年には、産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会により「90年代流通ビジョン」が答申される。

「90年代流通ビジョン」は、流通政策の課題として、「競争メカニズムを最大限に発揮させ、効率的な流通システムを形成する」「我が国の流通業の海外進出や海外流通業の我が国への進出を通じて、流通分野における国際化を推進する」こと等9項目を併記する。これらの課題は、競争秩序の形成と参入規制の緩和を指すものであり、日米構造問題協議の進捗の影響をここに読み取るとも容易である。

また、「90年代流通ビジョン」は、事実上の事々前商調協として機能してきた事前説明につき、「事前説明は、商業活動調整協議会等の審議に資するために出店予定地の商業者等に対し、出店計画の内容を明確にすることを目的とするものであって、出店計画の内容について出店予定地の商業者等の合意を得ることを目的とするものではない」とし、説明すべき事項の内容も、原則として、(イ)出店計画の概要、(ロ)法第3条届出概要⁴¹⁾、(ハ)大型小売業者の概要、(ニ)出店予定者が想定する商圏その他当該出店計画に関して特に必要と認め⁴²⁾る事項、に限定されている。

39) 臨時行政改革推進審議会事務室前掲35), 110頁

40) ニュー・ポリシー第9巻第7号, 269頁

41) その内容は、①出店予定者の氏名又は名称及び法人にあってはその代表者氏名、②当該建物の名称及び所在地、③当該建物の延床面積及び店舗面積、④当該建物において小売業を営む者の氏名又は名称並びに店舗面積、開店日、閉店時刻及び休業日数が決まっている場合は、可能な限り当該事項、等々である。ニュー・ポリシー前掲40), 274頁を参照のこと。

42) ニュー・ポリシー前掲40), 274頁

さらに重要なことは、事前説明及び事前商調協の期間についての基準の明確化が図られたことである。事前説明については、「出店者は、通産局、都道府県、市町村及び商工会議所又は商工会に説明を行う」とした上で、通産局が当該説明を受けて6ヶ月経過後も説明が終了していないと認める場合は、通産局は、都道府県、市町村及び商工会議所又は商工会と協議を行い、説明会の開催の遅延が出店予定者側の事情によるものでないと認められる場合には、2ヶ月以内の期限を定めて、「説明会の円滑な開催を図るために講ずべき措置」等につき決定するものとされた。また出店計画の説明について出店予定者の努力が十分でないと認められる場合には、通産局は、都道府県、市町村及び商工会議所又は商工会との協議のうえで、「出店予定者を指導する」こととされた。⁴³⁾

また、事前商調協についても、「原則として、8ヶ月以内に審議は終了するものとする」とされ、当該期間経過後審議結果の作成が行われていないと認められる場合は、「会議所等は、通産局、都道府県、市町村及び商調協会長と協議して審議結果の作成が行われていない要因につき整理・検討した上で、商調協審議の継続の可否を判断する」。さらに、審議結果の作成の遅延につき合理的な理由がある場合や、短期間のうちに審議結果を作成し得る見通しがある場合を除いて、「事前商調協の審議は終了するものとする」とされた。⁴⁴⁾

これらは、事前説明や事前商調協において無限定的に拡大してきた裁量幅の限定を意味するものであり、法の運用における裁量的余地の縮小と非裁量性の推進を志向したものと考えてよいであろう。

地方公共団体の独自規制についても、見直しが答申されている。それによると、「条例・要綱等に基づくいわゆる横出し規制（中規模店舗の出店規制）については」、「少なくとも、大店法以上に強力な規制が行われれば違法の疑いが強いと考えられる」とされ、さらに「いわゆる上乗せ規制（同意書・協定書の取付け指導等）については、実質的に強権的規制となっている場合には、違法性が極めて濃いものと考えられる」とされた。⁴⁵⁾ このことは、従来の大店法運用

43) ニュー・ポリシー前掲40), 274頁

44) ニュー・ポリシー前掲40), 274頁

45) ニュー・ポリシー前掲40), 276頁

において事実上通産省により認められてきた地域の独自規制——文言規定とは異なる，広範な裁量を含んだ法律運用による地域の独自規制——が，否定されたことを意味する。

以上の過程を，アメリカ側の市場参入規制の緩和要求が，規制改革圧力もしくは競争政策志向として国内の政策形成アクターに内在化されていく端緒であったと，ここで仮定しておく。

（本章，未了）